

O PAPEL DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MÁRCIO DE OLIVEIRA JACOB¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o papel do orçamento público dentro do contexto do neoconstitucionalismo e da necessidade de implementação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Dentro desse contexto, o instrumento acompanha a evolução da própria teoria constitucional, assumindo papel instrumental importante na escolha, fiscalização, proteção e atualização das políticas públicas. Observa-se uma transformação da própria natureza do orçamento, que passa de peça formal para verdadeiro programa a ser seguido. Essa transformação é observada mesmo antes da edição da Constituição de 1988. No entanto, com a promulgação da carta magna fica evidente esse novo viés do instrumento, que ganha força e dispositivos próprios dentro da carta política.

Assim, observamos que, ao lado dos efeitos do neoconstitucionalismo, como o fortalecimento do judiciário e a transformação da discricionariedade administrativa, o instituto surge como importante instrumento na tomada decisão, na gestão e defesa dessas decisões. Sob esse viés, o orçamento tem papel fundamental na eleição de políticas públicas, na gestão e proteção dessas políticas, já que é instrumento racionalizador entre as disponibilidades financeiras e necessidades constitucionais.

Palavras-chave: Orçamento Público. Neoconstitucionalismo. Políticas Públicas. Direitos Fundamentais.

1. INTRODUÇÃO.

A Constituição Federal de 1988 é um marco para sociedade brasileira. Embora não se possa afirmar que ela seja o início da transformação social pela qual o Estado Brasileiro tem passado, especialmente na concretização de políticas públicas de

¹ Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília – Univem. Especialista na área de Concentração Direito Processual Cível pela Pontifícia Universidade Católica de MG – Procurador do Estado de São Paulo. Endereço eletrônico: moliveirajacob@gmail.com

natureza social, é certo que ela é o marco jurídico que embasa todo esse movimento de transformação social.

Não por menos que a carta magna se tornou ponto fulcral dos estudos jurídicos. São milhares de estudos em torno da carta magna, elevando-a ao topo do ordenamento jurídico, não somente do ponto de vista formal, mas também do ponto de vista material. Nesse último, assentam-se as premissas do neoconstitucionalismo, segundo o qual a Constituição deve ser vista não como um emaranhado de normas abstratas e válidas apenas do ponto de vista formal, mas como normas efetivas e eficazes de direitos no plano da realidade.

Sob esse diapasão, a efetivação das normas constitucionais se tornou obrigatória, cabendo ao Estado a obrigação de garantir aos seus cidadãos um mínimo de condições essenciais exigidas para a sua existência, efetivando minimamente direitos essenciais como ponto inicial para concretizar a dignidade da pessoa humana.

No entanto, para além do direito, outras questões começaram a ser levantadas. Afinal, direitos, sejam eles de natureza prestacional ou negativos, têm custos. Há uma íntima relação entre efetivação de direitos e possibilidades econômicas. Portanto, é necessário eleger prioridades, afinal, o Estado tem o dever constitucional de propiciar o mínimo essencial, sem o qual a dignidade humana fica comprometida. Há ainda a legitimidade das escolhas, e, nesse ponto, se estuda o papel do Poder Judiciário na realização dos direitos constitucionalmente garantidos. Enfim, são inúmeros os questionamentos que surgem.

Dentro desse contexto, e ante o fato de que o Estado não pode se esquivar de sua obrigação constitucional de garantir o mínimo existencial é que surge o estudo do orçamento público como instrumento de racionalização e legitimação das escolhas políticas.

Não por outro motivo, o instrumento ganha corpo na Constituição Federal de 1988, ao ponto de alguns autores afirmarem a existência de um verdadeiro direito constitucional Financeiro. E não seria de estranhar a verídica dessa afirmação doutrinária, afinal, certo é que o constituinte originário previu, sabiamente, a necessidade de instrumentos minimamente capazes de garantir a construção do ideal de sociedade previsto na Constituição dos Direitos.

Portanto, o que se infere é que o Estado, dentro da nova concepção de Constitucionalismo, é obrigado a efetivar, no mais amplo espectro e na medida das pos-

sibilidades materiais, os direitos previstos constitucionalmente. Assim é que surgem institutos de natureza instrumental voltados a possibilitar esse objetivo. Dentre esses, tem-se o objeto do presente trabalho, ou seja, o orçamento público. Busca-se, então, verificar a transformação sofrida no conceito de orçamento e a sua função na implementação das políticas públicas.

A metodologia de pesquisa foi a bibliográfica, com abordagem crítica. O método foi o hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa e objetivos exploratórios. Os estudos foram embasados pelos pressupostos constitucionais, perpassando pelos aspectos da dialética como contribuição crítica à análise.

2 - ORÇAMENTO PÚBLICO - SURGIMENTO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA

O orçamento público sempre foi estudado sob uma perspectiva formal e sob o viés de controle dos gastos públicos (Giacomoni, 2018). No entanto, com a Lei nº 4.320/64, que acaba por inovar em alguns aspectos, embora não seja responsável por implementar o orçamento-programa nas três esferas de governo, como afirma Machado Jr. & Reis (1995, p.149), acabou por introduzir a ideia de orçamento-programa, na medida em que traz em seu texto diversas referências à palavra.

Essa noção de orçamento-programa, trazida pela nova legislação, pode ainda ser inferida na interpretação histórica da lei. Isso por que, conforme Giacomoni (2018), o orçamento-programa tem sua base em um documento da ONU de 1959 que assim conceituava o orçamento-programa:

um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. Aquelas que adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, etc., são meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As que o governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, etc., não ficando claro a relação entre coisas adquiridas e realizadas. Giacomoni (2018)

Já se percebe nessa ideia que os orçamentos governamentais deverão se ater a realizações em prol dos governados. Com a Constituição de 1988, carregada de normas de eficácia programática e a obrigatoriedade de efetivação dos direitos, notadamente aqueles afetos ao mínimo existencial. A necessidade de implementar o orçamento-programa tornou-se ainda mais real. Isso por que essa forma de elaborar e planejar como serão os gastos públicos leva em conta a alocação dos recursos com vistas à consecução de metas, ao controle dos gastos, tudo em íntima relação

com a eficácia e efetividade das ações governamentais, devendo ser pautado por uma possibilidade técnica, material e com base em planejamento.

Portanto, o instrumento é vital ao ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que permite uma racionalização na tomada de decisão com vistas à concretização dos direitos constitucionais, notadamente aqueles trazidos no artigo 6º da Constituição Federal, dentre outros².

Assim, a proteção da dignidade da pessoa humana, deve levar em conta a efetivação de direitos fundamentais aqui compreendidos também os direitos sociais e exige ação por parte do Poder Público. No entanto, dados o custo e a escassez de recursos, essa ação deve ser minimamente direcionada de forma a garantir o fundamental à existência digna, sendo, portanto, o orçamento-programa uma forma de eleger os bens vitais, bem como de sindicabilidade dos atos governamentais na consecução das medidas eleitas.

3 - A FUNÇÃO DISTRIBUTIVA

Nessa linha de raciocínio, a Constituição Federal consagra, em seu artigo 3º, III, o objetivo fundamental de reduzir a desigualdade social. Essa redução de desigualdade deve ser feita de forma racional, priorizando a distribuição de bens primários, aliás para Rawl (1993), essa distribuição mínima é fundamental para o agir individual dos membros da comunidade:

a todos é assegurado uma liberdade igual para prosseguir o plano de vida que entenderem, desde que não viole as exigências de justiça. A partilha dos bens primários entre os sujeitos é feita com base no princípio de que alguns deles podem obter uma maior quantidade se os adquirirem por formas que melhorem a situação dos que têm menos. Uma vez o dispositivo instalado e em funcionamento, não há lugar para questão de satisfação total ou a perfeição (Rawls, 1993, p.91).

Embora a concepção do autor tenha um viés limitativo, na medida em que busca apenas garantir um mínimo de bens, certo é que fica claro que na distribuição da justiça há de existir algumas prioridades, notadamente a distribuição de recursos aos mais necessitados.

2 Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ao lado dessa necessidade, há ainda problemas da ordem dos daqueles trazidos por Musgrave, (1974) e Musgrave, (1980). Para esses autores, há dificuldades em transformar uma norma justa em política real de distribuição, na medida em que é difícil ou mesmo impossível comparar os diferentes níveis de utilidade, que indivíduos diversos derivam de suas rendas; e dois, o tamanho do “bolo” disponível relaciona-se com a forma através da qual é realizada a distribuição.

Por isso tudo, que o orçamento público é o principal instrumento para viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Nessa medida, ao fim e ao cabo, o problema da distribuição tem como base retirar de uns para melhorar a situação de outros. Dessa forma, a alocação dos recursos do Estado, cuja principal fonte são os tributos, deve ser direcionada para os setores/políticas públicas que melhor atenderão ao princípio da redução da desigualdade, sob pena de se criar maior desigualdade.

E dessa forma, o orçamento público tem papel vital, na medida em que possibilita otimizar o gasto público em medidas que sejam efetivadoras de direitos fundamentais, elegendo políticas adequadas para atender inicialmente o mais amplo espectro da comunidade em situação de desigualdade, bem como sejam propiciados, inicialmente, os bens primários, garantindo-se o mínimo existencial.

4 - DA GESTÃO DO PROGRAMA: SINDICABILIDADE DOS ATOS GOVERNAMENTAIS NA CONCRETIZAÇÃO DOS PROGRAMAS

Como analisado, o orçamento público de natureza programática está intimamente ligado à função do planejamento, envolvendo a análise da disponibilidade de recursos, das alocações racionais e sob o prisma da redução da desigualdade e garantia do mínimo existencial. Não bastasse isso, é necessário que haja mecanismos de acompanhamento da concretização das medidas. A Constituição de 1988 trouxe, sob o manto do capítulo das finanças públicas, além de normas eminentemente de natureza de planejamento, como constam no artigo 165, normas que denotam a necessidade de prestação de contas. Embora fosse desnecessário, na medida em que os governos são representantes do povo, e portanto, devem atuar em conformidade com princípios relacionados à transparência, o constituinte originário determinou, no artigo 165, parágrafo 3º, o dever de publicar o relatório resumido da execução orçamentária. E mais, a Lei nº 8.429/92 traz no artigo 10 uma série de condutas relacionadas com a consecução do orçamento público, cuja inobservância geram

ato de improbidade danoso ao erário.

Dessa forma, o orçamento público permite aos governados a sindicabilidade dos atos governamentais. Isso por que ele fixa um padrão para a atuação governamental, garantido que os recursos sejam aplicados conforme previamente acordado. Nesse ponto, ainda é possível falar de uma fiscalização para além dos mecanismos jurídicos tradicionais como os trazidos pelo artigo 70 da Constituição Federal, mas de uma fiscalização pela própria sociedade. Não à toa que a Lei Complementar n.º 101/2000 exige a efetivação da transparência e em linguagem acessível, como prevê o artigo 48³ da referida lei.

Dessa forma, verifica-se que orçamento público também é instrumento afeto ao controle dos atos governamentais, na medida que permite verificar se a conduta dos gestores da coisa pública se alinha à política previamente estabelecida. Ao fim, o orçamento permite aquilo que Maffini (2010) afirma ser a “administração pública dialógica” que é uma noção jurídica pela qual se busca impor como condição para a atuação administrativa a prévia realização de um verdadeiro e efetivo diálogo com todos aqueles que terão suas esferas de direitos atingidas por essa atuação estatal.

Aliás, embora não seja o ponto do presente trabalho, é bom que se diga que a utilização de instrumentos racionais pela Administração, insere-se em um contexto onde ela mesma vem se transformando, tendo como ponto de partida todas essas mudanças trazidas com o novo constitucionalismo. A administração dialógica é efeito daquilo que a doutrina chama de boa administração. Sobre o tema, Freitas (2007, p.19) diz:

Trata-se do direito fundamental à administração pública, eficiente, eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem. (Freitas 2007)

Nesse contexto que o orçamento público se insere e se transforma, sendo um elemento ligado a essa noção de boa Administração, que por sua vez se insere

3 Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

dentro do contexto de redemocratização, trazido pela doutrina neoconstitucionalista.

5 - DA FUNÇÃO INFORMATIVA

É consenso entre os historiadores e juristas que a Segunda Guerra Mundial impulsionou o surgimento do neoconstitucionalismo, cujas alterações implicavam em mudança no objeto, no papel e no modo de interpretar as constituições, alterando ainda o eixo institucional de um Estado legislativo para um Estado constitucional de direito. O novo direito constitucional identifica marcos ocorridos no Estado e no direito constitucional. Barroso (2005) elenca os marcos filosóficos, históricos e o marco teórico, sendo que, quanto a esse último tem-se elementos importantes, como o reconhecimento da força normativa da constituição.

Por essa força normativa, permite-se que a constituição seja alçada à norma jurídica aplicável no plano concreto. Podemos afirmar o surgimento de dois fenômenos distintos: a judicialização e o ativismo judicial. Embora interligados, mas distintos, ambos geram um fortalecimento do poder judiciário, que assume papel relevante na efetivação de direitos constitucionais. Sobre o tema Barroso (2005), infere que:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao Juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo deslocamento entre classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (Barroso, 2005).

Esse fenômeno possibilitou uma inferência direta do Poder Judiciário em um campo que antes não lhe era reservado, o campo da execução das normas, das escolhas de políticas públicas. Não que o Estado juiz não possa interferir nas escolhas e decisões administrativas. Aliás, no ponto, há interessante inferência de Kelsen (2010, p.137), quando afirma que tanto jurisdição quanto administração são concreções de leis. No entanto, por uma questão de separação de poderes e mesmo de

especialização, o poder judiciário não deve interferir na condução/eleição de políticas públicas, devendo agir somente em casos pontuais onde há claro desrespeito aos direitos constitucionalmente previstos e mesmo assim, atento aos argumentos trazidos pela Administração.

Sobre a efetivação de direitos sociais a lição de Lopes (1994) é salutar:

São esses direitos que dependem, para sua eficácia de uma ação direta do Estado e não simplesmente de uma possibilidade de agir de um juízo. Existe, fundamentalmente, uma dupla série de questões jurídicas a serem enfrentadas. E primeiro lugar, (1) trata-se de saber se os cidadãos em geral, tem ou não o direito de exigir, judicialmente a execução concreta de políticas públicas. Em segundo lugar (2), trata-se de saber como o Judiciário pode provocar a execução de tais políticas (...). (Lopes, 1994)

Portanto, o que se verifica é que o Poder Judiciário deve guardar uma deferência técnica ao Executivo e ao Legislativo, sendo que a jurisdição não pode intervir indistintamente nas políticas públicas desenvolvidas pelos demais poderes. Somente no caso de omissão ou de contrariedade com os núcleos constitucionais de irradiação é que o Poder Judiciário intervém nas políticas públicas (Canela Júnior, 2011, p. 148).

Além do mais, o Judiciário padece daquilo que Sarmento e Souza Neto (2008, p. 210, ss.) intitulam de visão de túnel, com referência à incapacidade institucional do Judiciário de verificar elementos adjacentes fundamentais à decisão judicial.

No todo, portanto, o que se percebe é que o Poder Judiciário deve ser cauteloso no momento da decisão. No entanto, como visto, a judicialização das políticas públicas é um fato alheio a vontades políticas. Assim, protocolada a demanda, pelo princípio da proibição do *non liquet* e com base no princípio constitucional da inafastabilidade do Judiciário, haverá de existir uma decisão.

Nesse ponto, o orçamento público se mostra uma importante ferramenta de informação, contribuindo para que as decisões judiciais não interfiram de maneira indevida na execução orçamentária. Isso por que, o orçamento traz, além das disponibilidades financeiras, a forma como foram repartidas. Há de se concluir que se em um ambiente de escassez, os recursos foram adequadamente direcionados de forma a manter dentro das possibilidades um mínimo de direitos constitucionalmente assegurados, não haverá alterações a serem feitas, e se ocorrerem, poderão comprometer de maneira desproporcional outros programas. Aliás, a despeito da banalização da teoria da reserva do possível, há decisões no Supremo Tribunal Federal que

corroboram que a tese deve ser analisada pelo juiz ao decidir questões relacionadas à consecução de políticas públicas, nesse sentido a suspensão de tutela antecipada 175⁴, da qual se extrai o seguinte:

“Ressalto, nessa perspectiva, as contribuições de Stephen Holmes e Cass Sunstein para o reconhecimento de que todas as dimensões dos direitos fundamentais têm custos públicos, dando significativo relevo ao tema da reserva do possível”, especialmente ao evidenciar a “escassez dos recursos” e a necessidade de se fazerem escolhas alocativas, concluindo, a partir da perspectiva das finanças públicas, que “levar a sério os direitos, significa levar a sério a escassez.

Logo, o orçamento é peça essencial para demonstrar como os recursos estão sendo alocados, e em estando o núcleo essencial dos direitos sociais já realizados e efetivados, seriam inconstitucionais quaisquer medidas estatais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, anulem, revoguem ou aniquilem pura e simplesmente esse núcleo essencial (Canotilho, 2007, p. 340). Nesses casos, haverão de ser tomadas o que o Supremo Tribunal Federal chamou de escolhas trágicas, já que evidenciada a tensão real entre princípios, ou políticas que concretizam direitos igualmente constitucionais. Porém, tendo sido essas escolhas feitas pela Administração e sendo ela chancelada pelo Legislativo, não caberia ao Judiciário alterar as escolhas.

6 - DA FUNÇÃO DE ANTÍTESE DO ORÇAMENTO

A função de antítese é basicamente refutar a tese, em um ciclo que leva ao aperfeiçoamento. É nesse sentido que podemos dizer que a antítese do orçamento está ligada à reformulação dos programas orçamentários. Isso por que os orçamentos são anuais e concretizados em leis orçamentárias. Uma vez analisado as necessidades e disponibilidades, os recursos são direcionados a programas que acabam sendo como verdadeiras teses. Porém, em se tratando de direitos sociais, aqui assumidos como direitos fundamentais, na esteira de Sarlet (2011), há de se ater à característica da historicidade. Sobre essa característica Bobbio (1992) afirmava:

os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de

4 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 11 mar. 2020

uma vez e nem de uma vez por todas. (...) o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas (Bobbio, 1992).

Logo, os direitos fundamentais são mutantes, inferindo que as políticas públicas devem se adequar aos anseios sociais, sob pena de não garantirem o mínimo existencial. Nesse ponto, a construção do orçamento acaba por funcionar como antítese, desconstruindo políticas públicas consolidadas, mas que já não atendem os anseios sociais. Essa ideia pode ser extraída de Bobbio (2004), segundo o qual os direitos se constituem em classe variável conforme as condições históricas, citando exemplos como a transformação de direitos antes absolutos e hoje relativizados, como a propriedade. Essa mutação do que é fundamental deve guiar os governantes no momento da elaboração dos orçamentos, como bem dito por Bobbio, o problema dos direitos hoje é de cunho político e não filosófico.

Essa necessidade de adequação fica clara no sítio de informação do Governo Federal⁵. Há uma clara alteração de despesas entre categorias, demonstrando que o orçamento deve ser móvel e atender necessidades mais urgentes. Nesse sentido é a função da antítese do orçamento, já que é parâmetro para construção e alocação de recursos em políticas mais coerentes com o momento social.

CONCLUSÃO

Conclui-se que o neoconstitucionalismo trouxe mudanças profundas na forma como as Constituições devem ser observadas, alterando com isso a forma como as relações entre Estado e Sociedade devem ser construídas.

Sob esse viés, a Constituição passa a não ser um documento de conteúdo abstrato e principiológico, tomando forma de verdadeira fonte de direito, capaz de fundamentar demandas subjetivas, mormente aqueles que objetivam direitos fundamentais.

No Brasil, essa concepção ganha força com a Constituição de 1988, na medida em que traz em seu corpo um arcabouço de direitos e programas das mais variadas naturezas e conteúdos. Logo, alguns efeitos podem ser observados. O primeiro é a

5 Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo>. Acesso em: 11 mar. 2020.

transformação do dever do Estado em ofertar um mínimo social existencial, isso por que, com a força normativa da Constituição, esse dever passa a ser cogente, já que a nova ordem exige que as Constituições sejam efetivamente concretizadas.

Outro reflexo dessas transformações é o fortalecimento do Poder Judiciário. Isso tendo em vista que, com o fenômeno da judicialização, acaba por ter, em virtude do dever de decidir, que ingerir na seara administrativa, antes relegada apenas ao Poder Executivo.

Há também reflexos no próprio Poder Executivo, com a transformação do poder discricionário, devendo agora se ater ao cumprimento do programa constitucional, sob pena de omissão e ingerência de outros poderes.

Destarte, ao lado dessas transformações, outros institutos jurídicos acabam por se transformar, acompanhando essas novas concepções, mormente aqueles de natureza instrumental. É sob esse auspício que o orçamento público se transforma e ganha novos olhares. Isso por se tratar de um instrumento capaz de facilitar e potencializar algumas necessidades surgidas com toda essa transformação.

Observa-se que, com a utilização do orçamento, há uma melhora na tomada de decisões no momento de eleger políticas públicas. Propicia ainda transparência na gestão da coisa pública, já que tem o condão de demonstrar em linguagem acessível se as políticas estão sendo efetivas. Também é capaz de proteger e justificar as medidas/decisões tomadas, blindando as decisões de guinadas alheias ao centro de decisão; E por fim, contribui com a atualização das políticas públicas, já que é standard no momento de verificação da eficácia e eficiência das decisões tomadas.

Assim, a efetivação das políticas públicas de forma eficiente e atualizada depende da utilização adequada do orçamento público em sua concepção, não de peça contábil, mas de programa a ser realizado.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luiz Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro n. 240, p. 1-42. abr./jun. 2005.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. *Controle Judicial das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, Joaquim José Gome. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2007.

FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade administrativa e o Direito Fundamental à boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. 4.ed. São Paulo: Martins fontes, 2000.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no estado social de direito. *In: Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça* [S.l: s.n.], 1994.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4320 comentada*. 26. ed. Rio de Janeiro: Ibm, 1995.

MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 253, p. 159-172, jan./abr. 2010.

MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas*. 2.v. São Paulo: Atlas, 1974.

MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Carlos Pinto Correia. Lisboa: Fundamentos, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. (coords). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.